

# POLÍTICAS GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO DEL TURISMO NATURALEZA EN COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

GUSTAVO LÓPEZ PARDO <sup>1</sup>



<sup>1</sup> Gustavo López Pardo es miembro y fundador de la Academia Mexicana de Investigación en Turismo A. C., e investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

El presente trabajo es resultado de la investigación "Las empresas comunitarias de turismo de naturaleza: factores de éxito y fracaso" (Clave 0148201) que con apoyo del Fondo Sectorial SECTUR-CONACYT se realiza en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

<sup>2</sup> En este surgimiento y en las transformaciones que vivió la actividad turística, fue determinante la llamada crisis ambiental, pues no solamente propició el surgimiento de los movimientos sociales conservacionistas, ecologistas y ambientalistas, sino también propició que entre los gobiernos y las poblaciones se empezaran a buscar, y en algunos casos adoptar, nuevas formas de organización social productiva que se adecuaron a los requerimientos de transformación y aprovechamiento de la naturaleza y a la necesidad de su conservación como condición para preservar la propia existencia humana

## INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización que caracteriza las últimas décadas del siglo pasado e inicios del actual, ha transformado las relaciones socioeconómicas. Se han estructurando diversos bloques económicos para facilitar el intercambio de bienes y servicios en el marco del libre mercado, modificando las estructuras de las economías locales, específicamente las rurales, al incorporarlas de facto a su lógica de nuevo orden mundial. En este contexto, todas las fuentes de información especializadas tanto de carácter económico como turísticas confirman que el turismo se desarrolla como una actividad de gran dinamismo.

Conviene recordar que en la década 1980 se da la crisis del modelo de turismo convencional fordiano con su lógica de producción masiva y en serie, estandarizada, de productos y servicios, predominantemente de sol y playa. Ello dio lugar a la existencia de turistas mejor informados, preocupados por el ambiente,<sup>2</sup> con nuevos hábitos y valores, que demandan productos y servicios "a la medida", enmarcados en el llamado turismo alternativo. Esta nueva modalidad de hacer turismo se desarrolla paulatinamente desde entonces como "la otra cara" que revitalizaría a esta actividad económica, social y cultural.

El turismo alternativo se plantea como un turismo no masivo, de baja densidad, que busca interrelación estrecha con el entorno natural y social del área visitada. Por lo tanto el primer segmento de turismo alternativo que empieza a desarrollarse de forma organizada es el llamado turismo naturaleza, definido como el "viaje responsable que conserva el entorno natural y sostiene el bienestar de la población local". De forma amplia se puede definir como el viaje turístico comprometido, que con interés y respeto tiene como fin realizar actividades recreativas en contacto directo con la naturaleza y con las expresiones culturales asociadas (OMT, 2004).

Con el tiempo han surgido y se han desarrollado otros segmentos especializados de turismo alternativo como el turismo cultural, el turismo de salud, el turismo científico, el turismo esotérico, entre otros. El llamado turismo naturaleza, fue rápidamente difundido en la década de los años noventa como turismo *sustentable*, a pesar de que el turismo —realmente— sustentable<sup>3</sup> hacía referencia a la búsqueda de formas de organización y prácticas turísticas diferentes. Por eso pervive la confusión entre turismo alternativo, turismo naturaleza y turismo sustentable.

## EL TURISMO NATURALEZA EN MÉXICO

En México, a juzgar por el financiamiento que le dedican las instituciones gubernamentales, el turismo naturaleza adquiere día a día mayor importancia. Aunque los segmentos que lo conforman (turismo de aventura, ecoturismo y rural) tienen como destino y escenario de sus actividades la naturaleza, es conveniente precisar que *per se* no son respetuosos del entorno natural y cultural. Se sabe que causan impacto negativo en los lugares receptores porque sobreexplotan los recursos naturales o alteran la dinámica de la sociedad anfitriona, por ejemplo. Así, el ecoturismo es el que más puede contribuir a la sustentabilidad ecológica, social y económica de los sitios receptores, transitando hacia el llamado turismo sustentable.

El turismo alternativo / turismo naturaleza<sup>4</sup> surge en el campo mexicano cuando los impactos de la globalización en los territorios rurales se manifiestan con la agudización y profundización de la crisis de un campo cada vez más proletarizado, pobre y en algunos casos en franco proceso de desestructuración de su tejido social. Las actividades productivas tradicionales, como la agricultura, la ganadería y la pesca a baja escala, aseguran cada vez menos el bienestar de la población mayoritaria. Todo lo anterior acompañado de la presión del capital y de la expansión urbana sobre las riquezas naturales. En forma simultánea, se reconoce que se desarrolla una diversificación productiva en el campo ya sea como estrategia de supervivencia de amplios grupos de la población rural o como una estrategia de acumulación por parte de grupos minoritarios de campesinos que cuentan con recursos y posibilidades de insertarse en el mercado mundial con mejores ventajas.

<sup>3</sup> "Aquel que atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida". (WTTC, OMT y Consejo de la tierra, 1996) Posteriormente se establece que los principios de sustentabilidad se refieren a los aspectos ecológico, económico y sociocultural del desarrollo turístico, habiéndose de establecer un equilibrio adecuado entre esas tres dimensiones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo. (OMT, 2004)

<sup>4</sup> La Secretaría de Turismo (SECTUR, 2006) define al Turismo Naturaleza como "los viajes que tienen como finalidad realizar actividades recreativas en contacto directo con la naturaleza y las expresiones culturales que le envuelven con una actitud y compromiso de conocer, disfrutar y participar en la conservación de los recursos naturales y culturales". A partir del desarrollo especializado de actividades se han conformado tres segmentos del turismo naturaleza: el ecoturismo, el de aventura y el rural.

La corriente analítica de la Nueva Ruralidad considera que la multifuncionalidad del campo mexicano puede ser ventajosa para un desarrollo rural sustentable a partir de la revalorización de los procesos que lo dotan de esencia. Así, por los bienes y servicios ambientales que proporcionan para la su propia sobrevivencia, la del espacio urbano y la de la biodiversidad; por ser fuente de formas de “ser” y “hacer” que han mantenido su ancestral vigencia; por sus instituciones sociales, económicas y culturales que dan sentido y explicación a la cultura universal globalizada; por proveer espacios para el contacto y disfrute de la naturaleza, entre otros aspectos, el medio rural representa un filón de oportunidades para impulsar procesos desarrollo que reactiven o generen nuevas opciones productivas, mejoren la calidad de vida de las sociedades rurales y conserven sus riquezas naturales y culturales.

El turismo naturaleza se ha insertado en la agenda nacional y diversos organismos de la administración pública lo han incorporado en sus políticas para apoyar su desarrollo. Particular importancia ha adquirido su desarrollo entre los pueblos y comunidades indígenas.

Si bien es cierto que en nuestro país los pueblos y comunidades originarios han estado sujetos a políticas denominadas genéricamente *indigenistas*, ello ha significado por lo general la intención de incorporarlos al mundo occidental-moderno conduciéndolos paternalista y corporativamente en su inserción al mercado en condiciones desventajosas (Sámano 2004; Arce 1990; Warman 1978). No obstante, en la última década del siglo pasado los movimientos y luchas de los indígenas reivindicando su identidad, su cultura, su territorio y patrimonio, junto con una mayor preocupación ambiental y el reconocimiento del papel estratégico de estos pueblos en el cuidado del ambiente y la conservación del capital natural que da vida al planeta, llevaron a que estos actores sociales fueran —al fin— considerados interlocutores y sujetos de su propio desarrollo.

En esta revaloración de lo indígena, también contribuyeron las nuevas tendencias turísticas internacionales que modificaron las prácticas turísticas a escala mundial. Así, la búsqueda de destinos turísticos naturales y conservados, generalmente asociados a culturas vivas que los custodian, hizo que el turismo alternativo y particularmente el



ecoturismo, vivieran un gran momento de interés y expansión, poniendo en valor muchos de los territorios en posesión de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>5</sup>

Aunque en México la política turística había tenido como eje de acción el impulso privado y gubernamental del modelo convencional de “sol y playa” a través de los llamados Centros Integralmente Planeados, y en menor medida de los centros tradicionales, a finales de la década de 1980 se empezó a estimular la conformación de productos del llamado turismo alternativo. Curiosamente el desarrollo de esta actividad no fue resultado de la acción del sector turismo, sino de la ejecución de otras políticas desde el sector ambiental, económico y social. Por ejemplo, a partir del año 2004, en el ámbito del sector ambiental, bajo el principio de que la conservación de la biodiversidad no es viable si no se enfrentan simultáneamente los problemas de la pobreza, se promovió la utilización productiva de áreas naturales como instrumento para la erradicación de la pobreza, mediante el aprovechamiento sustentable de sus recursos y el reforzamiento de la identidad cultural de los pueblos y comunidades que las ocupaban (CONANP, 2007). También en esos años, el gobierno federal impulsó en las regiones pobres, campesinas e indígenas en las que coincidían las grandes riquezas biológicas y ecológicas, diversos programas sociales condicionados a la preservación, conservación o aprovechamiento del entorno natural. Entre estos destacan el Programa para el Desarrollo Sustentable de Regiones Marginadas e Indígenas (PRODESA) y el Programa de Empleo Temporal (PET), en los que una de las acciones y actividades contempladas era precisamente la creación de proyectos ecoturísticos en comunidades indígenas y campesinas (SEMARNAT 1994).

Por su parte, otros organismos del sector social encargados del combate a la pobreza visualizaron que la nueva demanda de destinos turísticos podría ser aprovechada para generar alternativas económicas para las poblaciones rurales. Así, bajo la estrategia para promover el desarrollo productivo, generar empleo y mejorar el bienestar social en las zonas de marginación, el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el entonces Instituto Nacional Indigenista (INI, hoy CDI), canalizaron

<sup>5</sup> En México, la población indígena se encuentra en todas las entidades federativas, pero se calcula que el 90% de ella vive en las regiones biogeográficas más ricas del país, como lo son el trópico húmedo, el trópico seco y las zonas templadas. De acuerdo con los datos del inventario forestal se calcula que en el territorio nacional existe una extensión arbolada de 109.1 millones de hectáreas, de las cuales 60% se encuentra en municipios indígenas; y casi la tercera parte de la población que habita en las zonas forestales del país es indígena (CONAFOR, 2004).

recursos a grupos campesinos e indígenas en las zonas rurales que contaban con una relevancia ambiental y disponían de atractivos naturales o socioculturales con potencial para convertirse en destinos turísticos.

Ya en el siglo XXI los nuevos gobiernos nacionales, a partir del reconocimiento de la existencia de una generación de turistas cada vez más “verdes”, más conscientes, que buscan destinos más auténticos, así como del incremento en la demanda de operadores y mayoristas de destinos turísticos alternativos, incorporaron en la política turística los criterios de sustentabilidad y revaloración de los recursos ecológicos y culturales, marcando en los dos últimos planes nacionales de desarrollo al turismo como una actividad “prioritaria” capaz de contribuir a la generación de una economía competitiva y generadora de empleo con posibilidad de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales involucradas.

## TURISMO ALTERNATIVO Y COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS

En México, las actividades turísticas (particularmente las llamadas alternativas: ecoturismo, rural y de aventura), adquirieron pasaporte de llegada entre los pueblos y comunidades indígenas por dos frentes; desde la perspectiva de las instituciones gubernamentales como un nuevo medio para su incorporación productiva al mercado nacional, mediante el aprovechamiento de sus ventajas comparativas al poseer riquezas naturales y culturales que demanda esta actividad; y a través de iniciativas comunitarias autodirigidas que además de opción económica, consideraron al turismo como el mecanismo para mejorar su calidad de vida, fortalecer su organización social, valorar sus patrimonios identitarios y reapropiarse y rehusar los recursos naturales básicos para su existencia, de los que fueron privados al ser decretados muchos de sus territorios Áreas Naturales Protegidas (ANP).<sup>6</sup>

En los últimos 10 años, desde los tres órdenes de gobierno se instrumentaron una serie de acciones para impulsar la creación de empresas ecoturísticas brindando recursos orientados a la dotación de infraestructura y equipamiento para la operación de establecimientos

<sup>6</sup> En el año 2012, al interior de polígonos de las 160 ANP se calculó una población de casi 1,500,000 personas, de las cuales 200 mil eran indígenas, un 13.3 (CDI-PNUD, 2002). Paradójicamente frente a la gran riqueza biológica que guardan las ANP de México, contrasta el elevado grado de marginación de sus habitantes: aproximadamente 84% de sus localidades se encuentran en los grados de marginación muy alta o alta marginación, por encima del promedio nacional (79%) ubicadas en estos dos grados (CDI/PNUD/CONAPO, 2002).

de hospedaje, principalmente del tipo cabañas. Tales acciones tuvieron como resultado la creación de 1,350 empresas sociales o comunitarias que ofrecen sus servicios en el mercado nacional e internacional y que se concentran en entidades federativas reconocidas por su riqueza natural, cultural y con importantes comunidades indígenas.<sup>7</sup>

En esta actuación gubernamental los organismos encargados de la conservación de los recursos naturales han sido los más activos, pues como muchos de los espacios conservados y de importancia ecológica con los que cuenta el país se encuentran en los territorios propiedad de las comunidades indígenas, que los utilizan como los insumos fundamentales para su existencia, cualquier intento para su conservación requiere necesariamente de su participación, incluidos aquellos territorios decretados formalmente como ANP. Para estas instancias y para las organizaciones conservacionistas nacionales e internacionales, el llamado turismo alternativo, y particularmente el ecoturismo, era una de las mejores opciones para la utilización “sustentable” de los recursos naturales que se querían conservar. En el fomento de esta actividad también confluyeron los organismos encargados del combate a la pobreza que lo visualizaron como una opción de generación de empleos e ingresos para paliar la contracción que vivía y vive el campo mexicano.

Aunque el impulso al hoy llamado turismo naturaleza ha implicado la concurrencia de distintos sectores gubernamentales, sociales y privados, todavía no se cuenta con una política clara y definida que haga avanzar dicha actividad. No obstante, en el ámbito de las acciones gubernamentales para el desarrollo del turismo naturaleza en el 2011 se identificaron 71 programas del ámbito federal que de manera directa o indirecta<sup>8</sup> fomentaron el turismo naturaleza en México, a través del otorgamiento de recursos económicos, la prestación de capacitaciones, acompañamientos y asesorías técnicas especializadas, así como acciones de difusión y promoción. De estos, por lo menos 31 programas centran su objetivo específico en el fomento del Turismo Alternativo en comunidades y pueblos indígenas. En estos años, nuevas dependencias y organizaciones hacen su aparición destacando las que provienen de perspectivas relacionadas con el cuidado del patrimonio cultural, la generación de conocimiento científico y tecnológico para la creación de bienes públicos; y la equidad de

<sup>7</sup> “Las empresas comunitarias de turismo naturaleza: factores de éxito y fracaso” (Clave 0148201) que con apoyo del Fondo Sectorial SECTUR-CONACYT estamos realizando en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>8</sup> “De los 71 programas gubernamentales registrados, 7 tienen una orientación clara y específica a fortalecer el turismo naturaleza; 25, aunque no se dedican exclusivamente apoyar al turismo naturaleza, sí contemplan en sus objetivos o en alguno de sus apartados el fomentar esta actividad; y 39 pueden, de manera implícita, apoyar a este sector.

género. Cabe mencionar que además de haberse multiplicado las instituciones gubernamentales y civiles interesados en el fomento del Turismo Alternativo Indígena (TAI), también se han diversificado los tipos y aumentado sus montos en forma notoria. Sin embargo, como los programas siguen siendo operados desde visiones sectoriales, más orientadas por sus objetivos específicos que por un enfoque de desarrollo de territorios que considere las necesidades de las comunidades que los habitan, se atomizan los recursos y se minimizan los posibles resultados.

Las acciones gubernamentales muestran una serie de limitaciones que les impiden alcanzar sus objetivos institucionales. De hecho, en esta primera década se habían manifestado las limitaciones del modelo de intervención gubernamental; no bastaba con financiar infraestructura y planta turística para que el turismo se convirtiera en la panacea que sacara al campo y a sus habitantes de la pobreza y marginación, o que contribuyera realmente a la conservación de los ecosistemas. El desarrollo y consolidación de la actividad requería una coordinación real entre los actores gubernamentales que no solo permitiera un uso racional de los recursos, sino que atendieran una de las grandes ausencias, la reconversión productiva de los grupos y empresas, y que lograra la cabal comprensión de los propios funcionarios públicos que no terminaban de entender la complejidad de la actividad turística sobre todo cuando esta pretendía responder a un modelo de sustentabilidad.

Es evidente que a pesar de los esfuerzos el turismo naturaleza no ha logrado posicionarse como una estrategia totalmente exitosa para atender los problemas de pobreza y marginación del medio rural, especialmente en términos de la creación de empleos y la generación de ingresos para las comunidades. Ello porque a pesar de más de una década de fomento gubernamental al TAI las diversas instancias participantes siguen interviniendo a partir de visiones y ejercicios sectoriales y no con enfoques de desarrollo territoriales integrales, de tal suerte que la predominancia de una orientación así impide dirigir los esfuerzos y recursos en forma conjunta y comprometida a la construcción social de objetivos comunes y consensados que mejoren la calidad de vida de los participantes en estas experiencias. Otro factor es que la mayoría de los proyectos comunitarios no han detonado como negocio y, por lo tanto, las empresas no han alcanzado la rentabilidad esperada.



## Bibliografía

- CDI-PNUD (2002). *Sistema nacional de indicadores sobre población indígena de México*. México: CDI-PNUD.
- CONAFOR (2004). *Inventario Forestal*. México: CONAFOR.
- CONANP (2007). Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2001-2006, en <http://www.conanp.gob.mx/programa>.
- OMT (2004). *Desarrollo Sostenible del Turismo. Definición Conceptual*, en [www.unwto.org/español/frameset/frame\\_sustainable.html](http://www.unwto.org/español/frameset/frame_sustainable.html), consultada el 1 de agosto de 2007.
- SECTUR (2006). *Primer inventario de empresas y proyectos de turismo naturaleza*. México: SECTUR.
- SEMARNAT (2000). *Logros y retos para el Desarrollo Sustentable 1994-2000*, México: SEMARNAT-PRODERS.
- Warman, Arturo (1978). “Indios y naciones del indigenismo”, en *Nexos* (Núm. 2. Febrero. 1978). México.
- Sámano Rentería, Miguel Ángel (2004). “El indigenismo institucionalizado en México (1936-2000): un análisis”, en José Emilio Ordóñez Cifuentes (coord.), *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de Derecho. XII Jornadas Lascasianas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Serie Doctrina Jurídica Núm. 179).